

Vergaderjaar 2012–2013

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2013

Met deze brief bericht ik uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteitsagenda GBA en de modernisering van de GBA. Het deel van deze brief over de kwaliteitsagenda GBA gaat ook in op de stand van zaken in Caribisch Nederland. Tevens geef ik hierbij gevolg aan mijn toezegging uit de brief over modernisering GBA van 12 november 2012 (Kamerstuk 27 859, nr. 61). In die brief wordt gemeld dat de implementatiestrategie voor de BRP (Basisregistratie Personen) werd herzien, en dat ik na een besluit te hebben genomen over de gewijzigde strategie, daarover de Kamer zou informeren. Tot slot kom ik met deze brief ook twee toezeggingen aan uw Kamer na, namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, over de verbetering van de registratie van EU-arbeidsmigranten die ten onrechte niet staan geregistreerd en over de interpretatie van de cijfers van het CBS bij de toolkit «Inschatting aantal EU-migranten op gemeentelijk niveau» (met name voor grensregio's).

Stand van zaken kwaliteitsagenda GBA

Vanwege het belang van de GBA als noodzakelijk informatiesysteem voor veel overheidstaken is eind 2011 de kwaliteitsagenda GBA gestart om met name de adresgegevens op een zo hoog mogelijk niveau te brengen¹. Deze kwaliteitsagenda heeft als doel om de gemeenten als bijhouders van de GBA en de gebruikers van de gegevens optimaal te ondersteunen bij hun taakuitvoering. Over vele maatregelen en de stand van zaken hebben wij u bij brief van 5 juli 2012 geïnformeerd².

¹ Kamerstuk 27 859, nrs. 57, 58 en 60

² Kamerstuk 27 859, nr. 60

Recent zijn de resultaten van het onderzoek Risicogericht adresonderzoek verschenen³. Door de samenwerking tussen diverse uitvoeringsorganisaties en gemeenten konden aan de hand van risicoprofielen adressen worden geïdentificeerd die vervolgens steekproefsgewijs bezocht werden. Het betrof meer dan 5.000 adressen. Dit leidde, zo blijkt uit het onderzoek, tot betere kwaliteit en een efficiënte wijze van afleggen van huisbezoeken. Deze risicoprofielen voor adressen zullen onder alle gemeenten verspreid worden zodat zij op effectieve wijze huisbezoeken kunnen uitvoeren.

Naar aanleiding van het onderzoek naar maatschappelijke schade bij foutieve inschrijving in de GBA⁴ heeft het Ministerie van BZK de Taskforce VOW, Vertrokken Onbekend Waarheen, ingesteld. VOW is een aanduiding voor personen die, bij het ontbreken van een aangifte van vertrek, in de GBA ambtshalve zijn opgenomen als vertrokken naar een onbekend buitenland. De laatste twee jaar is deze groep sterker gegroeid, in totaal zijn er eind 2012 cumulatief 427.000 geregistreerd⁵. Een van de redenen van deze toename is dat het totale emigratiecijfer in de afgelopen jaren fors is toegenomen. Ook door betere adresonderzoeken is vaker geconstateerd dat mensen niet meer in Nederland wonen en zijn er meer mensen opgenomen als VOW.

Van ongeveer 100.000 VOW-ers zijn er signalen, onder andere door vergelijking met andere bestanden, dat deze groep kennelijk toch in Nederland verblijft. Deze mensen hebben er wellicht baat bij om onder de radar te blijven, bijvoorbeeld om geen verkeersboetes te betalen. De Taskforce VOW is praktisch aan de slag om deze mensen boven water te krijgen en de GBA op dit punt zo actueel mogelijk te maken. Een van de maatregelen die wordt voorbereid is dat de DigiD's van deze personen kunnen worden opgeheven. Daarmee is een extra maatregel beschikbaar om de toegang tot de digitale overheid en de overheidsdienstverlening in deze gevallen te onderbreken.

Intensivering kwaliteitagenda GBA t/m 2014

In de brieven en het debat rond fraude met toeslagen⁶ is aangekondigd om de kwaliteitsagenda versterkt in te zetten:

1. De risicoprofielen die zijn ontwikkeld door de gemeenten in relatie tot het inschrijven van personen worden actief gedeeld met alle gemeenten.
2. Het agentschap Basisregistratie Personen en Reisdocumenten van het Ministerie van BZK zal via de centrale verstrekkingvoorziening gaan monitoren op risicopatronen bij inschrijvingen bij gemeenten op adressen. Dit is dan een signaal richting gemeenten om hun werkprocessen aan te passen.
3. Het agentschap BPR en Logius – beiden onderdeel van BZK – en diverse gemeenten zullen afspraken maken over deelname aan de antifraude-box van de belastingdienst om sneller fraude op te sporen.

Het werken met risicoprofielen houdt bijvoorbeeld in dat bij de inschrijving in het geval van meer dan 4 personen op 1 adres, niet zijnde familieleden, gemeenten extra controle uitoefenen. Bij twijfel kan een gemeente de inschrijving opschorten, in onderzoek nemen en nader controleren, bijvoorbeeld door het afleggen van een huisbezoek of het aan de balie laten verschijnen van betrokkenen

³ <http://www.bprbzk.nl>

⁴ Het rapport is gepubliceerd op de website www.bprbzk.nl

⁵ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/incidenteel/maatwerk/2013-vow-mw.htm>

⁶ Kamerstuk 17 050, nrs. 130 en 132

De uitwerking van de monitoring door BZK op de centrale verstrekkingen-voorziening is in eerste instantie gericht op de ondersteuning van gemeenten. De gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens in de GBA. Het gaat dan om gemeenten overstijgende patronen zoals afwijkende vestigingspatronen bij een gemeente die ook van belang zouden kunnen zijn voor andere gemeenten. Gemeenten worden met deze aanpak ondersteund bij het opzetten van risicoprofielen rond de registratie van adressen en het afleggen van gerichte adresonderzoeken. BZK kan een signaal doorgeven aan gemeenten en hen zonnig aanspreken op hun verantwoordelijkheid, een verbetertraject afspreken met gemeenten en kan zo nodig het CBP (College Bescherming Persoonsgegevens), als onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering van de wet GBA, op de hoogte brengen. Het CBP kan een last onder dwangsom opleggen als gemeenten de wet niet goed naleven.

Door via het centrale systeem afwijkende patronen bij inschrijving in de GBA te monitoren en die te combineren met aanvraagpatronen van DigiD's, wordt het vervolgens mogelijk om in geval van opvallende aanvraag- en gebruikspatronen van DigiD's, DigiD's in te trekken zodat de toegang tot de digitale overheid en de voorzieningen wordt afgesloten. Logius heeft hiermee overigens in 2012 al een begin gemaakt en dit zal in 2013 versterkt worden ingezet. Bij de aanvraag van een DigiD vind een controle plaats of de persoon gekoppeld is aan een in de GBA geregistreerd adres. Onderzocht wordt of deze koppeling kan worden uitgebreid met een toets bij elke authenticatie met DigiD.

Naast deze maatregelen zal ook verder geïnvesteerd worden in de deskundigheidsbevordering van de GBA-ambtenaren. In dit traject wordt een nieuwe kwalificatiestructuur opgezet ter ondersteuning van de ambtenaar bij de identiteitvaststelling en de beoordeling van brondocumenten.

De rol van het Ministerie van BZK op de kwaliteitsagenda loopt tot eind 2014. Op dat moment hoopt het Ministerie dat gemeenten en uitvoeringsinstanties voldoende instrumenten in handen hebben om daar vanuit hun gezamenlijke verantwoordelijkheid mee verder te gaan om de kwaliteit van de GBA hoog te houden. De Minister van BZK blijft natuurlijk als stelselverantwoordelijke voor de GBA alert op signalen waar eventueel extra maatregelen nodig zijn.

Caribisch Nederland

Overgang Caribisch Nederland naar de basisregistratie personen (BRP)

In de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het stelsel van bevolkingsadministratie nog gebaseerd op de «PIVA»-systematiek. PIVA (Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba) is een systeem dat eind jaren negentig van de GBA is afgeleid. Doordat voor de modernisering van de GBA het Caribische deel van het Koninkrijk buiten scope is gebleven, hebben de GBA en PIVA zich langs gescheiden lijnen ontwikkeld. Terwijl bij de GBA bijvoorbeeld het verplichte gebruik en de terugmeldverplichting werden ingevoerd, was dit bij PIVA niet het geval. Bij de staatkundige vernieuwing op 10-10-10 is de bestaande PIVA-regelgeving van de drie eilanden omgezet in de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES en is het stelsel aangevuld met een centrale verstrekkingenvoorziening PIVA-V, naar het voorbeeld van de centrale verstrekkingenvoorziening GBA-V. Dat is gebeurd met het oog op het verstrekken van persoonsgegevens aan overheidsinstellingen in het Caribische en het Europese deel van Nederland.

Ik heb het voornemen om op termijn de openbare lichamen over te laten gaan op de Europees Nederlandse regelgeving voor de bevolkingsadministratie. De openbare lichamen hebben intussen hun steun voor dit voornemen uitgesproken. Immers, de verbeteringen die in het kader van het moderniseringstraject GBA in de Europees Nederlandse regelgeving zijn en nog zullen worden gerealiseerd, betekenen een hoogwaardiger stelsel met betere voorzieningen voor kwaliteit en dienstverlening. De openbare lichamen sluiten hier graag bij aan. Om te voorkomen dat er tweemaal een ict-implementatietraject en een wetgevingstraject moeten worden doorlopen – van PIVA naar GBA en van GBA naar BRP – heb ik het voornemen om deze tussenstap over te slaan en de bevolkingsadministraties van de openbare lichamen op termijn toe te voegen aan de bevolkingsadministratie personen. Het moment waarop dit gebeurt is afhankelijk van de technische voorbereidingen die moeten worden getroffen en het tot stand komen van de noodzakelijke wetgeving. Met een impactanalyse wordt medio 2013 gestart.

Kwaliteit PIVA

Onder meer door het ontbreken van een eigen kwaliteitsinstrumentarium in de Nederlands Antilliaanse PIVA regelgeving, behoeft de kwaliteit van de gegevens in PIVA in de openbare lichamen na 10-10-10 aandacht. Omdat het niet reëel was – de eilanden beschikten immers niet over de benodigde kennis, ervaring en extra middelen – om te verwachten dat de eilanden dit helemaal op eigen kracht zouden kunnen, heeft mijn Ministerie ondersteuning geleverd.

Een van de maatregelen waarbij de eilanden worden ondersteund betreft de bestuurlijke vaststelling van straatnamen en huisnummers met het oog op doorvoering hiervan in onder andere PIVA.

Voorts wordt er ondersteuning geboden op het niveau van de technische kwaliteit van de gegevens. Hierbij wordt een PIVA-specialist ingezet die zelf verbeteringen kan doorvoeren, maar ook de ambtenaren Burgerzaken kan opleiden of individuele trainingen-on-the-job kan geven. Daarnaast heeft het Ministerie aan de openbare lichamen een drietal kwaliteitsmetingen aangeboden. De resultaten bieden de openbare lichamen inzicht in de voortgang van hun kwaliteitsverbetering en een concreet houvast voor verdere verbeteringen. In 2013 start het Ministerie met het ontwikkelen van een digitale vragenlijst voor PIVA naar voorbeeld van de vragenlijst voor de GBA die via het evaluatie-instrument⁷ ter beschikking wordt gesteld. De openbare lichamen krijgen daarmee inzicht in de kwaliteit van hun PIVA-processen.

Voor de overgang naar de BRP zal het noodzakelijk zijn de kwaliteit in beeld te brengen die randvoorwaardelijk is voor de overgang alsmede de daarvoor noodzakelijke maatregelen. Dit is een van de onderwerpen van de beoogde impactanalyse.

Stand van zaken modernisering GBA (mGBA)

De uitvoering van de modernisering van de GBA vordert gestaag. Met het aanvaarden van het wetsvoorstel BRP (Basisregistratie Personen) door uw Kamer is een eerste stap gezet in de wettelijke verankering van de doelstellingen van de mGBA. De technische en organisatorische voorzieningen om niet ingezetenen te kunnen registreren zijn dit jaar gereed. De realisatie van de moderne GBA, de ICT-voorzieningen voor Basisregistratie Personen (BRP), is in volle gang. Belangrijke mijlpalen die zijn bereikt zijn onder andere het opleveren van de GBA-V (verstrekkingen) full service, de basisfunctionaliteiten Leveren en Bijhouden en diverse producten ter voorbereiding op de migratie en implementatie van de BRP.

⁷ Kamerstuk 27 859, nr. 57

Met behulp van gateway reviews en ander onafhankelijk onderzoek wordt herhaaldelijk de voortgang van het programma getoetst. Naar aanleiding van de gateway review van april 2012 en aanbevelingen van het CIO Office van BZK, zijn interne monitoring en sturing door de opdrachtgever verder geïntensiveerd en is er meer aandacht voor afhankelijkheden tussen trajecten gekomen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel BRP heb ik aan uw Kamer gemeld, dat ik mogelijke problemen voorzie voor wat betreft de ontwikkeling van de ICT-voorzieningen van de modernisering op het gebied van de bijhouding van de gegevens in de basisregistratie. Dit naar aanleiding van signalen die ik kreeg van mogelijke tegenvallers in de bouw van de BRP. De afgelopen weken heb ik die signalen laten objectiveren door een onafhankelijke onderzoeksbureau dat een analyse heeft gemaakt van de projectvoortgang en van de planning.

Het onderzoeksbureau heeft de voorlopige resultaten van het onderzoek op 23 april 2013 gepresenteerd aan de interbestuurlijke stuurgroep mGBA. Het bureau constateert dat er inderdaad aanzienlijke vertraging dreigt te worden opgelopen bij de bouw van de BRP. Dit wordt vooral veroorzaakt door gebleken grotere complexiteit van de te bouwen programmatuur, met name in de componenten voor de bijhouding. Het onderzoeksbureau concludeert aan de hand van een Europese benchmark dat het op zichzelf voor een dergelijk programma begrijpelijk is dat tijdens de bouw een grotere complexiteit en daarmee een langere doorlooptijd ontstaat, maar dat daarmee in de oorspronkelijke planning onvoldoende rekening is gehouden.

Zonder ingrepen, zal dit wel leiden tot uitloop in de planning van het programma en daarmee tot overschrijding van het budget. Om daarvoor tot een oplossing te komen is parallel aan het uitvoeren van het onderzoek door mijn Ministerie gewerkt aan mogelijke scenario's om kosten te beheersen. De stuurgroep mGBA heeft een onafhankelijke bureau eind april van dit jaar opdracht gegeven in de komende tijd in overleg met alle betrokken partijen de scenario's nader te onderzoeken. Eind juni zal de stuurgroep over de uitkomsten daarvan kunnen beschikken en mij nader adviseren.

Er zijn dus nog belangrijke stappen te zetten en moeilijkheden te overwinnen, maar ik ben voornemens de modernisering gezwind voort te zetten. Ik voel mij daarbij gesteund door de steun van de samenwerkingspartners in het programma mGBA. De VNG, als medeopdrachtgever van het programma, blijft samen met BZK staan voor het realiseren van de gezamenlijke moderniseringsdoelstellingen, zoals vastgelegd in het bestuurlijk akkoord van 5 maart 2009. De Stuurgroep mGBA, met vertegenwoordigers van gemeenten (VNG, NVVB, VGS) en uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, SVB), steunt de opdrachtgevers.

Ik zal scherp blijven toezien op de voortgang van het programma en uw Kamer nader over de beheersingsmaatregelen informeren, wanneer ik daarover, ook interbestuurlijk, helderheid heb.

Een aanbeveling naar aanleiding van de gateway review 2012 betrof het heroverwegen van de implementatiestrategie. De afgelopen periode zijn er over de implementatiestrategie met betrokkenen afspraken gemaakt. De komende periode wordt bezien of de te nemen beheersmaatregelen in het kader van de geconstateerde vertraging in de bouw van de BRP hierop van invloed zullen zijn.

Betere registratie van arbeidsmigranten

Voor Rijk en gemeenten is het belangrijk te weten hoeveel EU-arbeidsmigranten in Nederland wonen en werken. Bijvoorbeeld om effectief huisvestingsbeleid te maken en te handhaven. Uit de registratie in de GBA kunnen uit hoofde van andere wet- en regelgeving rechten en plichten voortvloeien. Bijvoorbeeld het recht op inschrijving als woningzoekende en de plicht om gemeentelijke belastingen te betalen.

Veel arbeidsmigranten zijn echter niet in de GBA geregistreerd. Een deel van de arbeidsmigranten is niet verplicht zich te laten registreren omdat ze hier heel kort verblijven, een deel staat onbewust niet of niet goed geregistreerd en een andere deel wil bewust buiten beeld blijven. Voor de migranten die zich onbewust of bewust niet laten registreren is een aantal in meer of mindere mate dwingende maatregelen ingesteld. Hieronder een overzicht van de belangrijkste maatregelen. Uw Kamer vroeg inzicht in maatregelen die enerzijds gericht zijn op mensen die al langer in Nederland zijn en anderzijds gericht zijn op arbeidsmigranten die voor het eerst naar Nederland komen. De meeste maatregelen zijn voor beide groepen toepasbaar. «Controle bij handhaving» richt zich vooral op arbeidsmigranten die al langer in ons land zijn en niet (juist) geregistreerd staan. «Registratie eerste verblijfsadres» is gericht op mensen die nieuw naar Nederland komen. Dit uiteraard in aanvulling op de Kwaliteitsagenda GBA en bijbehorende maatregelen zoals hiervoor genoemd.

Betere informatie

Veel EU-arbeidsmigranten die naar Nederland komen, zijn onvoldoende op de hoogte van hun rechten en plichten. Het kabinet vindt een goede voorlichting dan ook essentieel. Daarom is een brochure beschikbaar over rechten en plichten bij wonen en werken in Nederland. Deze bevat ook een passage over registratie in de GBA, met name over wanneer een verplichting tot aangifte bestaat of ontstaat.

Inschrijving op locatie

De gemeente Westland organiseert sinds juni 2011 in «short-stay facilities», bij ondernemers en op het gemeentehuis avonden om arbeidsmigranten in de moedertaal te informeren over inschrijving in GBA en ze, indien ze aan de criteria tot inschrijving voldoen, direct in te schrijven. Tot nu toe heeft dit geleid tot 5505 extra inschrijvingen. Om deze aanpak te verspreiden onder andere gemeenten met soortgelijke problematiek, organiseert de gemeente Westland regionale workshops. Tot nu toe zijn vier workshops gegeven, waarmee ruim veertig gemeenten zijn bereikt.

Controle bij handhaving

In een Bestuurlijk Overleg over EU-arbeidsmigratie hebben Rijk, VNG en gemeenten afgesproken om bij handhavingacties van Rijk en gemeenten systematisch na te gaan of mensen die zich volgens de wet moeten laten registreren in de GBA ook daadwerkelijk geregistreerd staan. Als dat niet zo blijkt te zijn, dan wordt actie ondernomen hen alsnog (ambtshalve) in te schrijven. Zo noteert de Inspectie SZW bij handhavingacties adresgegevens van arbeidsmigranten die betrokken zijn bij controles. Indien gemeenten om dergelijke gegevens verzoeken in het kader van hun uitvoeringstaak voor de GBA, kunnen deze gegevens met gemeenten worden gedeeld. Het kabinet zal de gemeenten er in het eerst komend Bestuurlijk Overleg over EU-arbeidsmigratie op aanspreken bij hun eigen

handhavingacties deze controle te doen en er bij hen ook op aandringen gebruik te maken van het aanbod van de Inspectie SZW.

Bestuurlijke boete

Daar waar bovengenoemde maatregelen geen effect hebben en burgers zich niet houden aan de wettelijke registratieverplichtingen, vormen sancties het sluitstuk. In het wetsvoorstel BRP is de bestuurlijke boete als sanctie opgenomen. Het wetsvoorstel is door uw Kamer aanvaard en ligt thans voor bij de Eerste Kamer.

Registratie van het eerste verblijfsadres

In Bestuurlijke Overleggen over EU-arbeidsmigratie, hebben gemeenten aangegeven inzicht te willen in het eerste verblijfsadres van niet-ingezetenen in Nederland. Het eerste verblijfsadres kan volgens gemeenten meer inzicht geven in het aantal niet-ingezetenen, dat in een gemeente verblijft en het eerste verblijfsadres kan door gemeenten worden gebruikt voor bijvoorbeeld controle op overbewoning of gemeentelijke belastingen. Als niet-ingezetenen toch langer dan 4 maanden in een periode van 6 maanden in Nederland gaan verblijven, en dus als ingezetene in de basisregistratie moeten worden ingeschreven, kunnen gemeenten de persoon in kwestie via het eerste verblijfsadres proberen te bereiken en de kwaliteit van de basisregistratie hoog houden, door hen op te roepen zich alsnog als ingezetenen in te komen schrijven. De gemeenten kunnen zo nodig ook ambtshalve de inschrijving in orde maken, dus zonder aangifte van de betreffende persoon. De inschrijffor- zieningen voor niet-ingezetenen (de zogenaamde RNI-loketten) kunnen een ondersteunende rol vervullen bij de vastlegging van het eerste verblijfsadres, omdat dit het eerste contactmoment met de niet-ingezetene is. De gemeenten kunnen dat moment ook gebruiken om hen goed te informeren over het belang van een goede inschrijving in de GBA als ze langer in Nederland verblijven. Aan de andere kant moet worden bedacht dat het eerste verblijfsadres juist bij deze categorie niet-ingezetenen een vluchtig gegeven kan zijn. Om die reden wordt dit gegeven dan ook niet in de basisregistratie personen opgenomen.

Om die reden is in maart 2013 door mij besloten om samen met de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Westland en Schiedam een pilot te doen voor het vastleggen en het gebruik van het eerste verblijfsadres. De pilot zal een jaar duren. Deze voorlopige registratie wordt aangeduid als REVA, registratie eerste verblijfsadres.

Cijfers in grensregio's

Om gemeenten te ondersteunen heeft het Ministerie samen met de VNG en de uitzendkoepels een toolkit ontwikkeld waarin tips, rekenvoorbeelden en vuistregels gebundeld zijn om te komen tot een schatting van het aantal EU-migranten binnen de gemeente. Onderdeel van de toolkit is een analyse van het CBS over het aantal arbeidsmigranten uit Midden-, Oost- en Zuid-Europa per gemeente in de negen regio's. De analyse geeft het aantal GBA-geregistreerde migranten dat in een gemeente woont en/of het aantal in de polisadministratie van UWV geregistreerde migranten dat in een gemeente werkt. In dit laatste geval gaat het om migranten in loondienst. Studenten, kinderen, ZZP-ers, gedetacheerden, huisvrouwen etc. vallen dus buiten de analyse.

De cijfers geven het aantal eerste generatie migranten, tussen 15–64 jaar in een gemeente weer op de peildatum 31 december 2010. Voor een correcte interpretatie wordt echter een aantal kanttekeningen geplaatst.

Zo betekent werkgemeente de gemeente waar het bedrijf gevestigd is waarbij men in loondienst is. In grensregio's of op gemeentelijke schaal kan dit vertekeningen opleveren, bijvoorbeeld als men bij een uitzendbureau in loondienst is, maar in een andere plaats werkt of woont. Tot slot wordt in de toolkit aan gemeenten aangeraden de cijfers op regionale schaal te interpreteren, en met uitzendbureaus of grote bedrijven de vertekeningen te verklaren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk